Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12467**

18. Wahlperiode 23.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/10800, 18/10924 Nr. 1.15 –

Zwölfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

(Berichtszeitraum 1. März 2014 bis 30. September 2016)

A. Problem

Mit dem vorliegenden Zwölften Bericht kommt die Bundesregierung dem Auftrag des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen wie auch in anderen Politikbereichen zu berichten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. März 2014 bis zum 30. September 2016. Der Bericht stellt die innen- und außenpolitischen Aktivitäten und Initiativen der Bundesregierung im Berichtszeitraum dar. In seinem Aufbau orientiert er sich am Format der letzten Vorgängerberichte: Der Teil A bezieht sich auf Querschnittsbereiche, mit denen die Bandbreite menschenrechtlicher Themenfelder in der deutschen und europäischen Innenpolitik abgedeckt und die Tätigkeit der Bundesregierung im Berichtszeitraum dargestellt wird. Teil B beschreibt die Grundlagen der deutschen und europäischen Menschenrechtspolitik im Ausland sowie deren Umsetzung in internationalen Organisationen und Foren wie insbesondere im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Teil C stellt die Entwicklung der Menschenrechtslage in 78 ausgewählten Staaten und Gebieten im Berichtszeitraum dar und beschreibt die diesbezügliche deutsche und europäische Menschenrechtspolitik. Teil D enthält den auf die Zukunft ausgerichteten Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2017 – 2018, und der Anhang gibt eine Übersicht über die wichtigsten Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 18/**12467** – 2 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode – 3 – **Drucksache** 18/**12467**

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/10800 folgende Entschließung anzunehmen:

„Der Deutsche Bundestag würdigt den Zwölften Menschenrechtsbericht der Bundesregierung als einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen im internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzsystem und über die deutsche Menschenrechtspolitik. Der Bericht umfasst den Zeitraum vom 1. März 2014 bis 30. September 2016. Dem Wunsch des Deutschen Bundestages entsprechend wurde der Erscheinungstermin wieder dem Rhythmus der Legislaturperioden angepasst.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Bundesregierung gleich im ersten Satz des Berichts Menschenrechte als Querschnittsaufgabe für ihr Handeln in allen Politikfeldern bekräftigt. Dabei geht es sowohl um innen- als auch um außenpolitisches Handeln. Dieser methodische Ansatz steht für eine ganzheitliche menschenrechtsbasierte Politik. Der Bericht bekräftigt die Unteilbarkeit, Universalität, Gleichrangigkeit und Interdependenz aller Menschenrechte, der bürgerlichen und politischen Menschenrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

Die Bundesregierung hat im Zwölften Menschenrechtsbericht die inhaltlichen Anregungen des Deutschen Bundestages aufgegriffen. Besonders ausführlich geht der Bericht auf den Schutz von Menschenrechtsverteidigern und die Folgen restriktiver NGO-Gesetze für die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft ein. Der Brennpunkt „Shrinking Space“ macht deutlich, welch entscheidende Rolle eine handlungsfähige Zivilgesellschaft für die Förderung von Menschenrechten und Demokratie hat und mit welchen Methoden sie von autoritären Regimen, aber auch einigen demokratischen Regierungen schikaniert und unterdrückt wird. Über diese höchst besorgniserregende Entwicklung sollte auch im nächsten Bericht informiert werden.

Steht die Zivilgesellschaft im Fokus, ist auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit ausführlich und differenziert zu betrachten. Die freie Wahl der Glaubensüberzeugung ist Ausdruck der Würde der menschlichen Person. Die Garantie des Rechts, öffentlich seinen Glauben zu bekunden, berührt unter anderem auch das Recht auf freie Meinungsäußerung. Vor diesem Hintergrund zeigt der Zwölfte Menschenrechtsbericht, dass das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit zunehmend gefährdet ist. In vielen Teilen der Welt wird Gläubigen die freie Wahl und Ausübung ihrer Religion verwehrt. Hier ergänzt der Menschenrechtsbericht den Mitte 2016 erschienenen systematisch-typologischen „Bericht der Bundesregierung über die weltweite Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ (BT-Drs. 18/8740), indem er nationale und EU-Aktivitäten darstellt und das Thema im Länderteil nur punktuell aufgreift.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitlinien über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen ein prioritäres Vorhaben der Bundesregierung kurz nach dem Berichtszeitraum abgeschlossen werden konnte. Künftig geht es darum, ein effizientes

Drucksache 18/**12467** – 4 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Monitoring-Verfahren zu etablieren und ab 2018 die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen zu überprüfen.

Der Deutsche Bundestag setzt sich nicht nur regelmäßig mit der deutschen Menschenrechtspolitik auseinander, sondern unterstützt zugleich deren Strukturen. So wurde zum Beispiel im Berichtszeitraum das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) institutionell gestärkt, indem es eine gesetzliche Grundlage entsprechend der Pariser Prinzipien (PP) erhalten hat. Das Gesetz verpflichtet das DIMR, dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Arbeit der Institution sowie die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vorzulegen und seine Mitgliederbasis entsprechend der PP zu erweitern. Seit Frühjahr 2016 hat das DIMR den Vorsitz des weltweiten Verbands nationaler Menschenrechtsinstitutionen (GAN-HRI) übernommen.

In der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 22. März 2017 über den Zwölften Menschenrechtsbericht wurden von den Sachverständigen würdigende und kritische Anmerkungen zum vorliegenden Bericht gemacht bzw. Empfehlungen für den Folgebericht gegeben.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bei der Erstellung des dreizehnten Menschenrechtsberichts

1. wie bei der Erstellung der vorhergehenden Berichte der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik die Anmerkungen des Deutschen Bundestages zu berücksichtigen;
2. aktuelle menschenrechtliche Themen und Debatten aus dem Berichtszeitraum in geeigneter Weise hervorgehoben und problemorientiert einzubeziehen;
3. die Menschenrechtslage auch von befreundeten Staaten künftig in den Länderteil zu integrieren;
4. erneut über ihr Engagement zu berichten, die Todesstrafe weltweit abzuschaffen und die Folter zu ächten;
5. weiterhin über aktuelle Entwicklungen bezüglich des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie insbesondere über die Lage christlicher und anderer religiöser Minderheiten zu informieren und konkrete Maßnahmen zur Förderung und Durchsetzung dieses Menschenrechts auf nationaler und europäischer Ebene darzustellen;
6. weiterhin der Unteilbarkeit, Universalität, Gleichrangigkeit und Interdependenz aller Menschenrechte – der bürgerlichen und politischen Menschenrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte – Rechnung zu tragen, insbesondere der Rechte auf Unterkunft, Bildung und Nahrung;
7. das Brennpunktthema dem weltweiten Problem des illegalen Organhandels und den damit verbundenen eklatanten Menschenrechtsverletzungen zu widmen;
8. ausführlich über die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans (Punkt 21) zugunsten von Menschenrechtsverteidigern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu berichten;
9. über das Monitoring des Nationalen Aktionsplans „Wirtschaft und Menschenrechte“ zu informieren;

Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode – 5 – **Drucksache** 18/**12467**

10. Berichte und Empfehlungen internationaler Menschenrechtseinrichtungen und -gremien stärker einzubeziehen.“

Berlin, den 17. Mai 2017

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Dr. Matthias Zimmer
Vorsitzender

Dr. Bernd Fabritius
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Annette Groth
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Drucksache 18/**12467** – 6 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Bernd Fabritius, Frank Schwabe, Annette Groth und Tom Koenigs

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Bericht der Bundesregierung auf **Drucksache 18/10800** am 19. Januar 2017 an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Ausschuss für Tourismus, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie an den Ausschuss Digitale Agenda überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem vorliegenden Zwölften Bericht kommt die Bundesregierung dem Auftrag des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen wie auch in anderen Politikbereichen zu berichten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. März 2014 bis zum 30. September 2016. Der Bericht stellt die innen- und außenpolitischen Aktivitäten und Initiativen der Bundesregierung im Berichtszeitraum dar. In seinem Aufbau orientiert er sich am Format der letzten Vorgängerberichte: Der Teil A „Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union“ bezieht sich auf Querschnittsbereiche, mit denen die Bandbreite menschenrechtlicher Themenfelder in der deutschen und europäischen Innenpolitik abgedeckt und die Tätigkeit der Bundesregierung im Berichtszeitraum dargestellt wird. Der Teil B „Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik“ beschreibt die Grundlagen der deutschen und europäischen Menschenrechtspolitik im Ausland sowie deren Umsetzung in internationalen Organisationen und Foren wie insbesondere im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Teil C „Menschenrechte weltweit“ stellt die Entwicklung der Menschenrechtslage in 78 ausgewählten Staaten und Gebieten im Berichtszeitraum dar und beschreibt die diesbezügliche deutsche und europäische Menschenrechtspolitik. Teil D enthält den auf die Zukunft ausgerichteten „Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2017 – 2018“, in dem innen- und außenpolitische Kernanliegen deutscher Menschenrechtspolitik formuliert sind. Der Anhang („Handbuchteil“) gibt eine Übersicht über die wichtigsten Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Den Zwölften Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik auf **Drucksache 18/10800** hat der **Auswärtige Ausschuss** in seiner 90. Sitzung am 15. Februar 2017, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** in seiner 142. Sitzung am 26. April 2017, der **Verteidigungsausschuss** in seiner 90. Sitzung am 26. April 2017, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** in seiner 90. Sitzung am 26. April 2017, der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** in seiner 82. Sitzung am 26. April 2017, der **Ausschuss für Tourismus** in seiner 71. Sitzung am 26. April 2017, der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** in seiner 85. Sitzung am 26. April 2017 und der **Ausschuss Digitale Agenda** in seiner 87. Sitzung am 26. April 2017 beraten. Alle mitberatenden Ausschüsse empfehlen Kenntnisnahme der Vorlage.

Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode – 7 – **Drucksache** 18/**12467**

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat seine Beratungen über den Zwölften Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik auf **Drucksache 18/10800** in seiner 80. Sitzung am 15. Februar 2017 aufgenommen und beschlossen, zu der Vorlage eine öffentliche Sachverständigenanhörung durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat in der 83. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 22. März 2017 stattgefunden. Folgende Sachverständige waren dazu eingeladen:

- PD Dr. Michael Krennerich, 1. Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums/Mitglied des Koordinierungskreises Forum Menschenrechte
- Martin Lessenthin, Sprecher des Vorstandes der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte/Deutsche Sektion e.V.
- Prof. Dr. Anja Mihr, Vertretungsprofessorin an der Willy Brandt-School in Erfurt/Programmdirektorin des Humboldt-Viadrina Centre for Governance through Human Rights Berlin
- Dr. Otmar Oehring, Koordinator des Internationalen Religionsdialogs der Konrad-Adenauer-Stiftung
- Christian Woltering, Hauptreferent beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Zu dem Ergebnis der Anhörung wird auf das Protokoll der 83. Sitzung vom 22. März 2017 mit den beigefügten Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

In seiner 86. Sitzung am 17. Mai 2017 hat der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** die Beratungen fortgesetzt und abgeschlossen. Im Ergebnis empfiehlt der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Entschließung auf Ausschussdrucksache 18(17)146.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte es, dass die Bundesregierung in ihrem Menschenrechtsbericht das Thema Shrinking Space in den Mittelpunkt gerückt habe. Dies sei die angemessene Antwort auf die sich in vielen Ländern der Welt verschlechternden Bedingungen für den Kampf von Menschenrechtsverteidigern. Zu begrüßen sei ebenfalls, dass der Bericht auf das Thema Religionsfreiheit eingehe. Allerdings behandle der Bericht dieses Thema nur in allgemeiner Form. Die Fraktion der CDU/CSU rege an, künftig auch auf die Umsetzung der Religionsfreiheit in einzelnen Ländern einzugehen. Es gebe gute Gründe, sich gerade mit diesem Menschenrecht intensiv auseinanderzusetzen, weil dort, wo die Religionsfreiheit verwirklicht sei, in der Regel auch andere Menschenrechte geachtet würden. Im Übrigen plädiere man dafür, auch künftig zusätzlich zu dem allgemeinen Menschenrechtsbericht einen eigenen Bericht zur Religionsfreiheit erstellen. Ein weiteres Thema, das auch in dem Entschließungsantrag angesprochen werde, betreffe Organhandel. Man dürfe das Thema nicht vernachlässigen, nur weil es schwierig sei, an die entsprechenden Informationen heranzukommen. Im Übrigen bitte man um Zustimmung zu dem Entschließungsantrag, da dieser die Anregungen des Parlamentes zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsberichts zusammenfassend zum Ausdruck bringe.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, dass der vorliegende Entschließungsantrag sowohl eine Würdigung des Zwölften Menschenrechtsberichts als auch ihre Wünsche mit Blick auf die Erstellung des Dreizehnten Menschenrechtsberichts zum Ausdruck bringe. Verwiesen werde insbesondere auf die Forderung zum Thema Todesstrafe. Der Entschließungsantrag enthalte eine Aufforderung an die Bundesregierung, bei der Erstellung des Dreizehnten Menschenrechtsberichts erneut über ihr Engagement für das Ziel zu berichten, die Todesstrafe weltweit abzuschaffen. Die Wichtigkeit dieser Forderung zeige sich nicht zuletzt an den aktuellen Fällen von geplanten bzw. schon durchgeführten Hinrichtungen in Arkansas (USA). Hier würden Medikamente, die in Deutschland hergestellt worden und die eigentlich zur Rettung von Menschenleben gedacht seien, dazu verwendet, um Menschen zu töten.

Drucksache 18/**12467** – 8 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode

Die **Fraktion DIE LINKE.** vertrat die Ansicht, dass sich der Bericht nur in unzureichendem Maße mit den Defiziten bei der Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte in Deutschland auseinandersetze. Dies gelte insbesondere für Probleme wie die wachsende soziale Ungleichheit sowie die zunehmenden Armut alleinerziehender Frauen. Im ersten Kapitel des Berichtes, der auf die Menschenrechte in Deutschland und der Europäischen Union eingehe, werde die Lage eher beschönigt. Außerdem fehlten Hinweise auf die sozialen Folgen der Austeritätspolitik der EU insbesondere in Ländern wie Griechenland. Beim nächsten Menschenrechtsbericht solle statt eines kurzen Verweises auf den jeweiligen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eine eingehende Auseinandersetzung mit der Lage der Menschenrechte in Deutschland und der Europäischen Union erfolgen. Die Fraktion DIE LINKE. lehne den vorliegenden Entschließungsantrag ab und rege stattdessen an, die Vorschläge zu realisieren, die sie zu der Thematik unterbreitet habe.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass der Bundestag in der laufenden Wahlperiode beschlossen habe, von der Bundesregierung alle zwei Jahre einen gesonderten Bericht zum Stand der Religions- und Weltanschauungsfreiheit vorgelegt zu bekommen. Seit Juni vergangenen Jahres liege ein 72 Seiten umfassender, inhaltlicher gelungener Bericht dazu vor. Es sei daher nicht nachzuvollziehen, weshalb auch in dem Entschließungsantrag die immer wieder von der Union vorgetragene Forderung enthalten sei, in dem Dreizehnten Menschenrechtsbericht noch ausführlicher über Religionsfreiheit zu berichten. Im Übrigen weise der Zwölfte Menschenrechtsbericht in seinem nationalen Teil nicht dieselbe hohe Qualität auf, die der internationale Teil habe. So finde sich kein einziger Satz zum Stand der Durchsetzung des Menschenrechts auf Religionsfreiheit im nationalen Kontext, obwohl dieser Aspekt im Rahmen der auf internationaler Ebene geäußerten Kritik an der Menschenrechtslage in Deutschland eine maßgebliche Rolle spiele. Bei dem Entschließungsantrag handele es sich lediglich um ein Agglomerat aus Forderungen der SPD und der Union. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde ihn daher ablehnen.

Berlin, den 17. Mai 2017

Dr. Bernd Fabritius
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Annette Groth
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.